IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

Desempenho escolar e características e ações dos municípios em Minas Gerais[1]

Simon Schwartzman e Maria Ligia de Oliveira Barbosa

2010

Introdução 2

Os indicadores de desempenho 5

Os correlatos socioeconômicos do desempenho a nível municipal. 8

O desempenho relativo 10

Os correlatos municipais do desempenho 12

O papel o órgão gestor e instrumentos de planejamento da educação no município 13

Sistema de ensino próprio e legislação 16

Conselhos Municipais de educação 18

Projetos e programas 20

Ações municipais 22

Direitos humanos 24

[1] Trabalho realizado com o apoio da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais.

Explorações adicionais sobre o desempenho municipal 25

O custo aluno 25

O efeito dos partidos na Prefeitura 26

O desempenho da rede estadual 27

Conselho Municipal de Educação 28

Fundo Municipal de Educação 29

As parcerias e os apoios 30

Conclusões 31

Introdução

O objetivo deste estudo exploratório é examinar em que medida o desempenho escolar dos estudantes nas escolas públicas em Minas Gerais está condicionado por fatores relacionados às características dos municípios em que residem. No início, discutimos os indicadores de desempenho da educação em Minas Gerais. Depois, apresentamos algumas das características institucionais dos municípios mineiros na área da educação, e sua eventual com relação com o desempenho escolar das redes municipais. Ao final, apresentamos algumas análises alternativas de alguns possíveis achados que podem ter interesse.

Existe uma literatura abundante que mostra como o desempenho dos estudantes varia em função das condições socioeconômicas de suas famílias, e também em função das características das escolas e dos professores. Alem destes fatores, existiriam outros, associados às características ou ações no nível das prefeituras e das secretarias de educação dos municípios, que também estariam influenciando os resultados?

A rigor, para responder a esta pergunta seria necessário realizar análises de regressão multinível e de séries temporais, que pudessem controlar os resultados eventualmente encontrados no nível dos municípios pelas características individuais, escolares e dos professores, e identificar relações de causa e efeito. No entanto, as informações municipais disponíveis, sobretudo de tipo institucional, são recentes e não testadas, o que tornaria difícil interpretar de maneira adequada os resultados estatísticos que possam eventualmente surgir. Por isto, a opção aqui foi fazer uma análise exploratória, de tal maneira que se possa entender melhor a eventual importância que algumas destas variáveis possam ter, e contribuir para análises futuras mais aprofundadas. Para não multiplicar o número de tabelas, trabalhamos com uma variável dependente principal, o desempenho médio dos alunos na quarta série em português na rede municipal. Esta análise poderia ser ampliada examinando o impacto das variáveis municipais sobre taxas de retenção, alfabetização, resultados da Prova Brasil em matemática e resultados da prova da Secretaria de Educação de Minas Gerais, SIMAVE, em matemática e leitura.

Este projeto previa, em um primeiro momento, uma pesquisa por entrevistas a serem realizadas com prefeitos e secretários da educação em uma amostra de prefeituras do Estado de Minas Gerais. Este trabalho se inviabilizou, no entanto, pela dificuldade de acesso dos entrevistadores às autoridades municipais, talvez em função da proximidade do ano eleitoral. Optou-se, então, por fazer uma análise a partir dos dados agregados disponíveis. A principal fonte destes dados são a Base de Informações Municipais desenvolvida pelo IBGE e atualizada para 2009, e até hoje muito pouco utilizada na literatura.

A base de dados municipais do IBGE para 2009 tem informações sobre 853 municípios de Minas Gerais, dos quais cerca de metade têm menos de 10 mil habitantes, e respondem por somente 13,5% da população. Na outra ponta, quatro municípios têm mais de 500 mil habitantes, com 21.5% da população (Quadro 1). As redes municipais de educação atendem a 35% da matrícula total da educação básica, e a rede estadual, 55.8%, ficando os demais por conta da rede particular e de um número minúsculo de instituições federais (Quadro 2).

Estados e municípios dividem em proporções parecidas o ensino fundamental (Quadro 3), ficando o Estado com o segundo ciclo, e o ensino médio é quase todo de responsabilidade da rede estadual.

Quadro 1 – População de Minas Gerais por municípios – 2009

Distribuição da população de Minas Gerais por municípios			
Tamanho dos municípios	número de municipios	População	Percentagem
ate 5 000	242	859,188	4.5
de 5 001 a 10 000	251	1,727,212	9.0
de 10 001 a 20 000	189	2,615,428	13.6
de 20 001 a 50 000	107	3,126,616	16.2
de 50 001 a 100 000	38	2,708,087	14.1
de 100 001 a 500 000	22	4,084,631	21.2
mais de 500 000	4	4,143,304	21.5
Total	853	19,264,466	100.0

Quadro 2 – Alunos da educação básica por redes de ensino, por tamanho de municípios

Alunos na educação fundamental e média em Minas Gerais, por rede e tamanho dos municípios					
Tamanho dos municípios	rede particular	rede estadual	rede municipal	rede federal	total
ate 5 000	1,219	107,283	95,346	0	203,848
de 5 001 a 10 000	2,071	228,280	156,707	773	387,831
de 10 001 a 20 000	15,429	354,056	193,837	1,141	564,463
de 20 001 a 50 000	44,125	424,866	226,492	1,263	696,746
de 50 001 a 100 000	57,740	323,862	180,760	6,329	568,691
de 100 001 a 500 000	87,843	450,872	278,508	1,703	818,926
mais de 500 000	139,479	354,100	278,261	7,168	779,008
Total	347,906	2,243,319	1,409,911	18,377	4,019,513

Quadro 3 - Alunos do ensino fundamental, por redes e tamanho dos municípios

Distribuição de alunos do ensino fundamental pelas redes, por tamanho de municípios			
tamanho Munincipios por tamanho	matricula do ensino fundamental municipal	matricula do ensino fundamental estadual	total
ate 5 000	95,262	70,306	165,568
de 5 001 a 10 000	156,419	159,803	316,222
de 10 001 a 20 000	193,236	256,263	449,499
de 20 001 a 50 000	224,679	302,792	527,471
de 50 001 a 100 000	180,111	224,312	404,423
de 100 001 a 500 000	275,686	297,683	573,369
mais de 500 000	260,658	226,433	487,091
Total	1,386,051	1,537,592	2,923,643

Os indicadores de desempenho

O principal indicador de resultados da educação básica utilizado pelo Ministério da Educação é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB. Trata-se de um índice sintético, que combina informações sobre os resultados do desempenho dos alunos em duas avaliações, de matemática e leitura, ou língua portuguesa (Prova Brasil), e os índices de fluxo escolar. Existem boas razões para utilizar um índice como este para a avaliação global do desempenho de uma escola ou de um município, mas, do ponto de vista analítico, é preferível tratar os diversos componentes de forma separada, para que se possa entender como mais precisão do que está se falando.

Com a implantação da Prova Brasil e do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE – dispomos hoje de uma boa base de informações sobre o desempenho dos estudantes nas escolas do Estado de Minas Gerais, sobretudo nos anos iniciais (Quadro 4). As avaliações guardam alguma correlação entre si, mas não são muito altas, tanto quando examinadas no nível das escolas (Quadro 5) quanto no nível dos municípios e das respectivas redes (Quadro 6). A correlação entre as resultados de leitura do SIMAVE e Prova Brasil, a nível de escolas, é baixa, 0.25, o que corresponde a uma variância explicada de somente 6%; a correlação entre as provas de matemática é também bastante baixa, 0.29. Por outro lado, as correlações entre as provas de leitura e matemática dentro de cada sistema de avaliação são bastante altas. Quando a correlação é feita por municípios, tomando em consideração as redes, e não mais por escolas (tomando aqui, para simplificar, somente as avaliações de leitura) todas as correlações permanecem ao redor ou abaixo de 0.50 (Quadro 6).

Quadro 4 – Resultados Gerais do SIMAVE e Prova Brasil, Minas Gerais, Municípios

Resultados gerais das avaliações de Minas Gerais, 2007/8 (médias dos municípios)					
	N	mínimo	máximo	média	Desvio padrão
Prova alfabetização 2008	847	370.4	697.0	521.6	50.0
Lingua Portuguesa serie Rede Estadual 3a serie medio	844	233.7	321.8	273.1	14.4
Lingua Portuguesa serie Rede Estadual 9a serie	780	195.1	289.0	248.5	12.6
Língua Portuguesa - Rede Estadual - 5º ano EF	566	152.3	286.5	203.2	18.7
Língua Portuguesa - Rede Municipal - 3º ano EF medio	30	244.7	309.1	274.8	17.1
Língua Portuguesa - Rede Municipal - 9º ano EF	412	182.2	283.8	244.6	17.5
Língua Portuguesa - Rede Municipal - 5º ano EF	849	145.4	280.0	196.4	16.4
Matematica - Rede Municipal 5 ano EF	846	149.8	291.7	210.3	20.8
Matematica - Rede Estadual 5 ano EF	566	138.8	299.0	218.2	22.7
Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2005	620	133.4	221.2	178.1	14.4
Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007	723	123.2	227.8	174.1	18.3
Prova Brasil português estadual 2005	459	134.0	232.2	177.3	15.8
Prova Brasil portugues estadual 2007	550	125.5	223.1	181.2	15.3

Quadro 5 – Correlações entre SIMAVE e Prova Brasil, Escolas

Correlações entre SIMAVE e Prova Brasil, 5a série, 2007- Escolas				
	Leitura SIMAVE	Leitura Prova Brasil	Matemática SIMAVE	Matemática Prova Brasil
Leitura SIMAVE	1.00	0.25	0.97	0.26
Leitura Prova Brasil	0.25	1.00	0.28	0.93
Matemática SIMAVE	0.97	0.28	1.00	0.29
Matemática Prova Brasil	0.26	0.93	0.29	1.00
Número de casos	4,268	4,268	4,268	4,268
Fonte: tabulação de José Francisco Soares				

Quadro 6 – Correlações entre SIMAVE e Prova Brasil, por Municípios e Rede

Correlações entre SIMAVE e Prova Brasil, Português, 5a serie - Por municipios e rede					
		SIMAVE Leitura Estadual	SIMAVE Leitura Municipal	Prova Brasil Leitura municipal	Prova Brasil Leitura Estadual
SIMAVE Leitura Estadual		1.00	0.44	0.20	0.56
SIMAVE Leitura Municipal		0.44	1.00	0.48	0.44
Prova Brasil Leitura municipal		0.20	0.48	1.00	0.35
Prova Brasil Leitura Estadual		0.56	0.44	0.35	1.00

Não há como elucidar, aqui, as razões destas discrepâncias. Como o que nos interessa, nesta análise exploratória, é examinar o impacto de características dos municípios sobre o desempenho de suas respectivas escolas, optamos por trabalhar preferencialmente com os dados da Prova Brasil na rede municipal, que cobrem, para 2007, 723 municípios no Estado. A razão desta escolha é a possibilidade de poder comparar dados da Prova Brasil de dois pontos no tempo, 2005 e 2007, na ausência de acesso, até o momento de preparação desde relatório, de resultados do SIMAVE por município anteriores a 2008.

A observação visual dos resultados do SIMAVE para a 4ª série de 2008 (Figura 1) mostra como os melhores resultados estão concentrados na região central e sul do Estado, com os piores resultados nas regiões Norte e Noroeste, distribuição

semelhante ao Produto Interno Bruto per capita dos municípios estimado pelo IBGE (Figura 2). A distribuição dos dados da Prova Brasil é semelhante. O Quadro 7 apresenta as médias dos municípios das diversas Secretarias Regionais de Educação em Minas Gerais. A este nível, como nos demais, existe uma certa correlação entre as avaliações municipais das diferentes avaliações, e entre as estaduais, mas a relação entre as duas redes não é muito alta.

Figura 1 – Resultados do SIMAVE por município, rede municipal

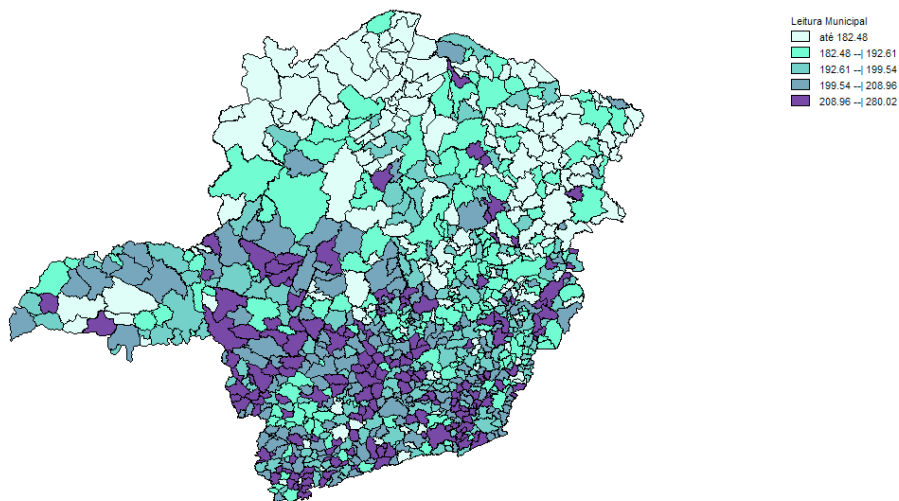
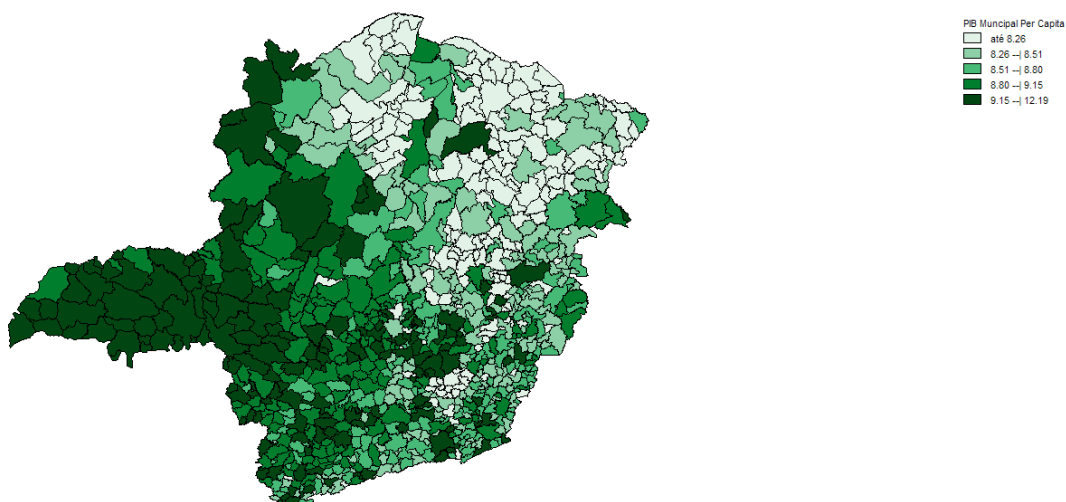



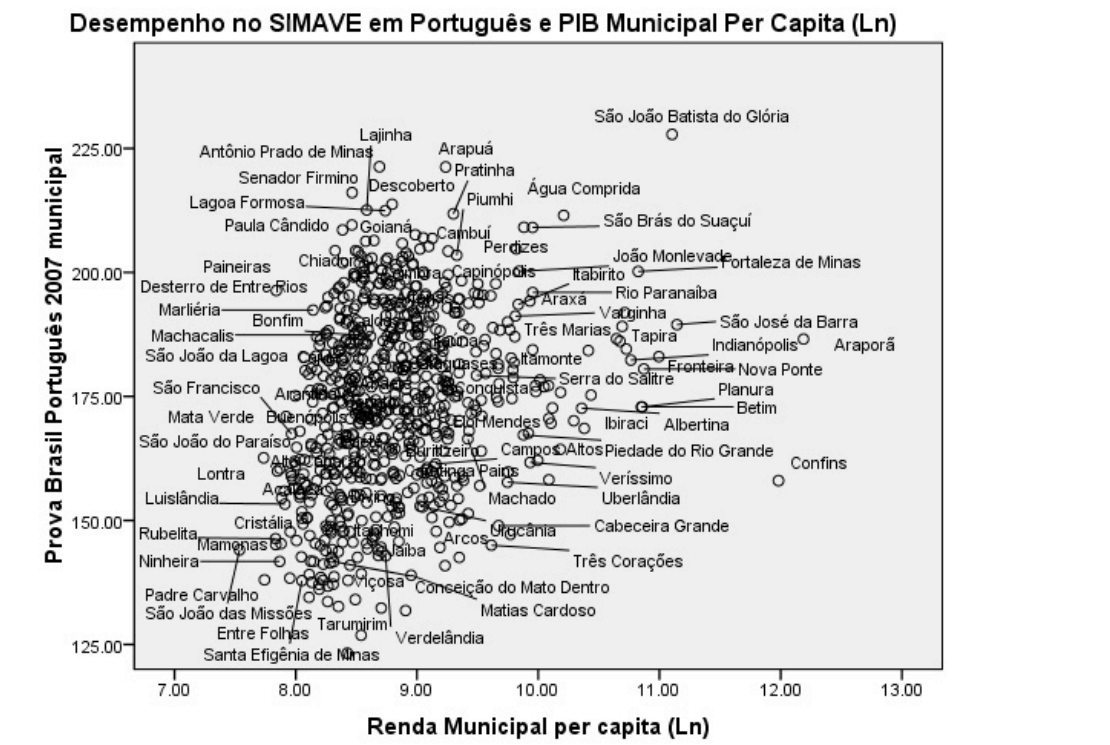
Figura 2 - Níveis de PIB municipal per capita por município

Quadro 7 – Resultados das provas de língua portuguesa por Secretarias Regionais

Resultados das provas de lingua Portuguesa por Secretarias Regionais - 5 ano				
Secretarias Regionais de Educa'ão	Prova Brasil Português 2007 municipal	Prova Brasil Português 2007 Estadual	SIMAVE 2008 - Língua Portuguesa - Rede Estadua	SIMAVE 2008 - Língua Portuguesa - Rede Municipal
Almenara	167.1	171.1	188.4	181.4
Araçuai	147.5	175.7	196.2	181.6
Barbacena	163.3	185.7	216.4	198.8
Campo Belo	169.7	184.3	219.1	204.0
Carangola	149.6	159.9	193.9	194.8
Caratinga	144.6	183.7	209.4	204.6
Caxambu	191.4	184.5	202.2	203.6
Conselheiro Lafaiete	192.9	190.4	212.1	200.1
Coronel Fabriciano	171.4	190.1	205.6	193.0
Curvelo	169.9	181.5	208.4	192.0
Diamantina	148.7	178.4	207.5	189.2
Divinópolis	166.4	194.4	221.9	207.3
Governador Valadares	165.0	171.9	194.2	193.5
Guanhães	178.0	174.5	193.3	190.0
Itajubá	183.0	194.6	201.9	203.0
Ituiutaba	176.5	195.2	203.9	193.4
Janaúba	155.0	167.9	196.1	185.2
Januária	154.1	159.3	175.4	170.3
Juiz de Fora	181.6	181.2	201.6	202.1
Leopoldina	187.3	179.6	196.2	202.8
Manhuaçu	178.7	178.9	196.0	194.4
Metropolitana A	178.4	177.7	204.9	202.7
Metropolitana B	173.2	185.1	201.8	196.7
Metropolitana C	166.6	186.3	197.6	196.9
Monte Carmelo	159.8	196.9	221.3	203.4
Montes Claros	155.7	167.9	201.5	182.0
Muriaé	190.2	187.0	228.0	207.9
Nova Era	169.2	179.8	203.4	191.6
Passos	196.9	202.2	211.6	205.6
Patos de Minas	200.2	186.8	223.7	205.8
Patrocínio	185.9	178.8	197.6	196.6
Pirapora	175.8	177.6	188.6	187.4
Poços de Caldas	175.3	198.7	213.0	203.1
Ponte Nova	180.9	179.6	201.1	198.1
Pouso Alegre	187.3	193.4	207.5	202.3
São João Del Rei	187.8	181.8	201.6	206.7
São Sebastião do Paraíso	191.9	186.3	215.0	213.1
Sete Lagoas	174.2	186.3	213.3	208.7
Teófilo Otoni	162.6	167.8	191.1	178.6
Ubá	192.8	192.9	212.6	211.3
Uberaba	181.1	197.6	208.9	195.8
Uberlândia	177.1	180.0	199.4	192.7
Varginha	175.7	193.1	211.7	198.8
Total	174.1	181.2	203.2	196.4

Os correlatos socioeconômicos do desempenho a nível municipal.

A esperada relação entre o nível de renda dos municípios e o desempenho escolar se confirma, embora com níveis baixos de correlação, quando tomamos como indicador o logaritmo do produto municipal per capita estimado pelo IBGE. Claramente aparece uma distinção entre o sul do estado, mais rico e com melhor desempenho, e o Norte, com piores níveis de renda per capita e indicadores mais fracos de desempenho escolar. Mas chama a atenção a presença de disparidades como é o caso do Triângulo Mineiro e da região Noroeste do estado, em que municípios com altos níveis de renda apresentam resultados fracos nas provas de leitura nas suas redes municipais. Por outro lado, há municípios na região central do estado com bons resultados nessas provas e níveis bastante baixos de

renda per capita local. A Figura 3 permite visualizar esta relação, com destaque para os municípios mais afastados da tendência geral.

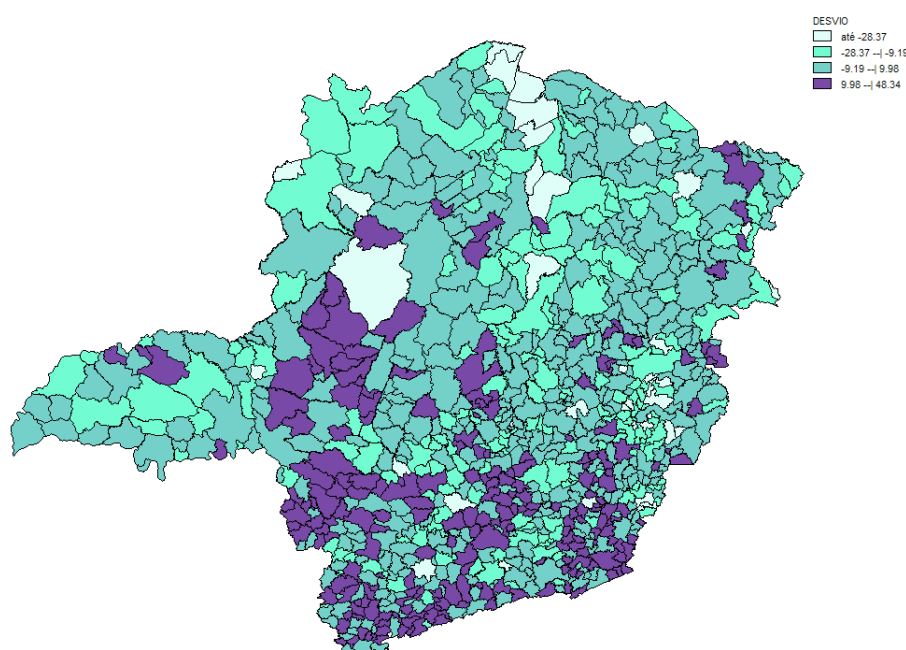
Figura 3 – Despenho no SIMAVE e PIB Municipal

No entanto, quando tomamos os gastos municipais em educação, a relação é inexistente, confirmando o achado comum em muitas pesquisas que não encontram relação direta entre gastos em educação e resultados (Quadro 8).

Quadro 8 – Correlatos econômicos do desempenho escolar dos municípios

Correlatos econômicos do desempenho escolar dos municipios		
	Gastos municipais em educação(ln)	Renda Municipal per capita (Ln)
SIMAVE 2008 - Língua Portuguesa - Rede Municipal	-0.07	0.22
SIMAVE 2008 - Língua Portuguesa - Rede Estadual	0.04	0.28
Prova Brasil Português 2007 municipal	0.04	0.27
Prova Brasil Português 2007 Estadual	0.22	0.46

O desempenho relativo

Dada a correlação existente entre o nível de renda do município, expresso em seu PIB per capita, as situações de mais interesse do ponto de vista analítico são a dos municípios que têm nível de desempenho escolar significativamente mais baixo ou mais alto do que o esperado por seu nível de renda. É importante frisar que essa medida não se refere ao desempenho escolar efetivo, mas trata dos resultados dos municípios segundo seu nível de renda per capita. Assim, nem sempre os municípios com maior desempenho relativo são os que têm as notas mais altas nos testes de avaliação. Trata-se de uma medida do desempenho que seria esperado dadas as condições puramente econômicas daquele município. Sendo assim, são considerados aqui outros fatores, sociais e políticos, que também poderiam ter impactos significativos sobre os resultados escolares: Que políticas e instituições, ou sua falta, podem explicar estes resultados desviantes? Uma maneira de identificar estes municípios é através dos resíduos da regressão dos dados de desempenho em relação à renda. Como nos interessa sobretudo os resultados da rede municipal, supostamente mais influenciável por fatores institucionais locais, tomamos o dado da prova de leitura da 4ª série da rede municipal, que serão utilizados nas análises subseqüentes.

Figura 4 - Desempenho relativo dos municípios

Visualmente, os dados sugerem que a maioria dos municípios com desempenho superior à media estão na região centro e Sul do Estado, e as maiores discrepâncias, no Triangulo Mineiro e no Norte e região Nordeste do Estado. Dividindo os municípios em três categorias – os que estão acima, em situação equivalente ou abaixo do previsto pela renda, também agrupada em três classes, obtemos os dados indicados Quadro 1, que indica situações mais favoráveis nas regiões administrativas de Guanhães, Januária, Araçuaí, Ituiutaba, e mais problemáticas nas regiões de Campo Belo, Leopoldina, nas tres regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Murié e São João do Paraíso. Seria necessário verificar se estas diferenças nos dados correspondem efetivamente a diferenças reconhecidas no terreno pelas autoridades educacionais de Minas. Supondo que elas sejam reais, cabe, como passo seguinte, examinar em que medida elas estão relacionadas com algumas das características institucionais dos municípios, na área da educação.

Quadro 9 - Desempenho relativo dos municípios, por secretarias regionais

Desempenho relativo das Secretarias Regionais em relação à renda, prova de leitura 4a série, rede municipal				
	Acima do esperado	Igual	Abaixo do esperado	Total
Almenara	43%	57%		100%
Araçuai	48%	48%	5%	100%
Barbacena	38%	29%	33%	100%
Campo Belo	25%	8%	67%	100%
Carangola	27%	46%	27%	100%
Caratinga	25%	33%	42%	100%
Caxambu	26%	30%	44%	100%
Conselheiro Lafaiete	39%	33%	28%	100%
Coronel Fabriciano	18%	73%	9%	100%
Curvelo	42%	42%	17%	100%
Diamantina	44%	44%	12%	100%
Divinópolis	10%	20%	70%	100%
Governador Valadares	38%	45%	18%	100%
Guanhães	55%	36%	9%	100%
Itajubá	19%	38%	43%	100%
Ituiutaba	50%	25%	25%	100%
Janaúba	41%	41%	18%	100%
Januária	47%	47%	5%	100%
Juiz de Fora	33%	37%	30%	100%
Leopoldina	10%	40%	50%	100%
Manhuaçu	33%	61%	6%	100%
Metropolitana A	18%	41%	41%	100%
Metropolitana B		50%	50%	100%
Metropolitana C	25%	17%	58%	100%
Monte Carmelo	25%	50%	25%	100%
Montes Claros	43%	47%	10%	100%
Muriaé	7%	43%	50%	100%
Nova Era	44%	31%	26%	100%
Passos	13%	50%	38%	100%
Patos de Minas	7%	57%	36%	100%
Patrocínio	14%	57%	29%	100%
Pirapora	44%	44%	11%	100%
Poços de Caldas	12%	41%	47%	100%
Ponte Nova	28%	48%	24%	100%
Pouso Alegre	17%	43%	40%	100%
São João Del Rei	26%	37%	37%	100%
São Sebastião do Paraíso		44%	56%	100%
Sete Lagoas	17%	61%	22%	100%
Teófilo Otoni	36%	61%	3%	100%
Ubá	14%	41%	46%	100%
Uberaba	36%	36%	28%	100%
Uberlândia		78%	22%	100%
Varginha	18%	43%	39%	100%
Total	29%	42%	29%	100%
dados por município				

Os correlatos municipais do desempenho

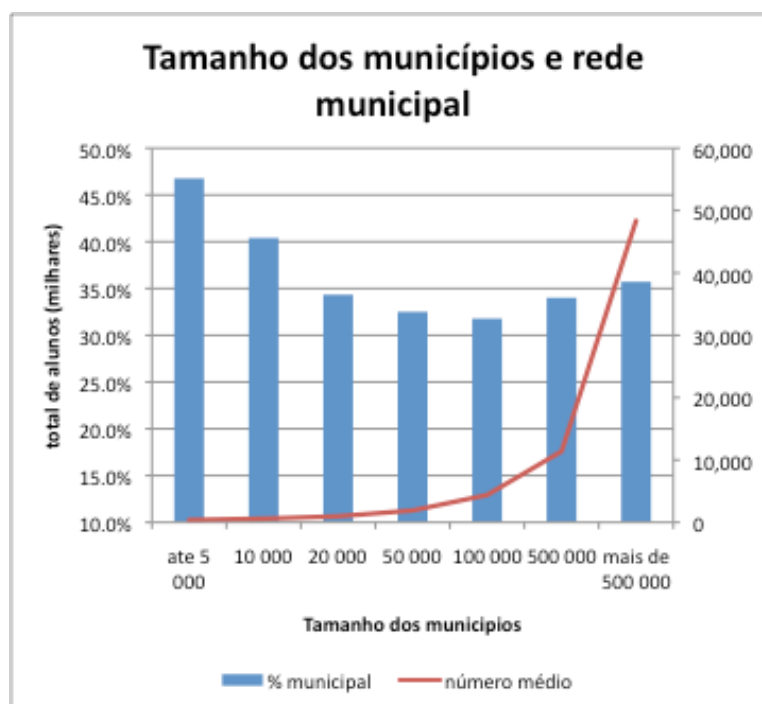
As informações utilizadas nesta seção e nas próximas derivam da base de informações municipais do IBGE para 2009. Estas informações são coletadas pelo IBGE e obtidas diferentes fontes como o instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Ministério da Educação e do Desporto - INEP/MEC; Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, Ministério da Saúde - DATASUS/MS; Ministério da Justiça - DENATRAN; Tribunal Superior Eleitoral - TSE; Banco

Central do Brasil - BACEN/MF e Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda - STN/MF. Para esta análise, tomamos somente as informações relativas à area de educação[2].

O papel o órgão gestor e instrumentos de planejamento da educação no município

Nos últimos anos, tem havido um movimento importante de criação de instrumentos formais de gestão e planificação da educação nos municípios, e os dados permitem ver tanto a amplitude deste movimento nos muncipios mineiros e sua eventual relação com o desempenho escolar das redes municipais. Assim, 48.8% dos municípios mineiros têm secretaria de educação exclusiva, em outros 46.3% elas estão associadas a outras secretarias, e em somente 5.3% as atividades de educação estão sob a gestão direta dos prefeitos. A primeira informação, apresentada no Quadro 10, é sobre a existência ou não de um órgão de gestão exclusivo para a educação conforme o tamanho dos municípios. O que se observa, como seria de se esperar é que, quanto maior o municipio, maior a tendência a que exista um órgão específico. Isto não tem relação direta, no entanto, com a proporção de estudantes matriculados na rede municipal, que é tanto maior quanto menor o município (Figura 5). Isto se deve, possivelmente, ao fato de que nos municípios existem proporcionamente menos estudantes de ensino médio, reduzindo portanto a presença da rede estadual.

[2] A apresentação dos resultados da pesquisa para todo o Brasil está em IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009*, Rio de Janeiro 2010, disponível em http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=9075

Figura 5 - Tamanho dos municípios e % da rede municipal

O Quadro 10 apresenta a percentagem de municípios que têm os diferentes tipos de órgão gestor de educação. Como seria de se esperar, os municípios maiores tendem a ter secretarias de educação enclusivas, enquanto que as menores tendem a ter a área de educação associada a outras áreas, e, em poucos casos em municipios bem menores, as atividades de educação estão sob a responsabilidade direta dos prefeitos.

Quadro 10 - Tipos de gestão municipal da educação, por tamanho dos municípios

Caracterização do órgão gestor da educação no município				
tamanho dos municípios	**Secretaria em conjunto com outra**	**Secretaria exclusiva**	**Setor subordinado diretamente a chefia do executivo**	**Total**
ate 5 000	44.2%	45.9%	9.9%	100.0%
de 5 001 a 10 000	54.2%	41.4%	4.4%	100.0%
de 10 001 a 20 000	47.1%	48.7%	4.2%	100.0%
de 20 001 a 50 000	41.1%	57.0%	1.9%	100.0%
de 50 001 a 100 000	34.2%	65.8%		100.0%
de 100 001 a 500 000	22.7%	77.3%		100.0%
mais de 500 000	25.0%	75.0%		100.0%
Total	46.3%	48.4%	5.3%	100.0%

O Quadro 11 busca verificar se a existência de tipos diferentes de gestão afeta o desempenho dos alunos. A primeira coluna indica a percentagem de municipios

no Estado que têm órgãos específicos de gestão do sistema educativo, e, nas demais colunas, informações sobre o desempenho dos estudantes da rede municipal nas provas de português da quarta série. Na segunda coluna observamos que o desempenho médio dos municípios geridos diretamente pelos prefeitos é um pouco superior ao dos demais, sugerido que pode haver vantagem neste tipo de gerenciamento direto, mas ele só ocorre, como vimos anteriormente, em poucos municípios de pequenas dimensões.

Quadro 11 – Desempenho por tipo de gestão

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 por tipo de gestão					
		Desempenho na Prova Brasil Português 2007			
	% que tem	**Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007**	**Valores previstos / renda**	**diferença**	**variação 2005-7 municipal**
Secretaria em conjunto com outra politica	46.3%	174.00	173.27	0.16	-2.56
Secretaria exclusiva	48.8%	173.21	173.58	-1.10	-5.14
Setor subordinado diretamente a chefia do executivo	5.3%	181.63	174.02	7.60	-4.68

Os valores da terceira coluna foram estimados a partir de uma regressão do desempenho em relação ao produto interno bruto dos municípios (em transformação logarítima natural, para reduzir os efeitos dos extremos). O que observamos é que os valores projetados para os três tipos de gestão são semelhantes, mas o pequeno grupo de prefeituras sob gestão direta dos prefeitos tem um resultado 7.6 pontos acima do esperado. A última coluna compara o desempenho nas provas de 2007 e 2005. A média dos resultados da Prova Brasil em português na rede municipal de 2007 é inferior à de 2005, e por isto quase todos os grupos apresentam também médias em 2007 inferiores a 2005 (

Quadro 12). Se esta queda representa de fato uma piora no desempenho dos municípios ou é um mero efeito estatístico é algo que não temos como esclarecer aqui. De qualquer forma, os dados sugerem que a simples criação de uma secretaria de educação exlusiva não implica necessariamente a obtenção de melhores resultados.

Quadro 12 – Resultados Gerais da Prova Brasil 2005-2007

Resultados Gerais da Prova Brasil 2005 - 2007, Municipios de Minas Gerais					
	total de casos	mínimo	máximo	média	desvio padrão
Prova Brasil portugues 4a serie 2005, rede municipal (municipios)	620	133.40	221.20	178.09	14.38
Prova Brasil portugues 4a serie 2007, rede municipal (municipios)	723	123.23	227.84	174.07	18.32
Prova Brasil portugues 4a serie 2007, rede municipal (escolas)	2,168	111.92	233.38	173.81	18.82
Prova Brasil português 4a série 2005, rede estadual (municipios)	459	134.00	232.20	177.32	15.76
Prova Brasil portugues 4a sérier 2007, rede estadual (municípios)	550	125.48	223.05	181.16	15.28
Prova Brasil portugues 4a sérier 2007, rede estadual (municípios)	2,095	124.12	238.16	181.29	18.18

Uma outra observação importante em relação a esta tabela, assim como às demais apresentadas mais adiante, é que, como as informações sobre os municípios e sobre o desempenho foram obtidas aproximadamente na mesma época, não se pode atribuir os resultados de desempenho encontrados às características dos muncípios. A causalidade pode muito bem ser a oposta, quando, por exemplo, um município adota determinada política precisamente para tentar resolver problemas de baixo desempenho.

Sistema de ensino próprio e legislação

Cerca de 37% dos municípios informam ter um sistema de ensino próprio organizado, e quase todos possuem leis orgânicas municipais e legislação orçamentária. Em um número menor de munícípios, existe também legislação estabelecida através por portarias do gestor da educação (Quadro 13)

Quadro 13 - Sistema Municipal de Educação próprio e legislação

Sistema Municipal de Educação Próprio e Legislação						
	Sistema municipal de ensino próprio	Lei orgânica municipal	Lei de orçamento annual	Lei de Diretrizes orçamentár ias	Plano Plurianual de Invesiment os	Portaria de órgão gestor da educação
ate 5 000	42.1%	97.5%	95.5%	90.9%	85.1%	32.6%
de 5 001 a 10 000	32.7%	98.4%	93.6%	87.6%	86.5%	29.1%
de 10 001 a 20 000	34.9%	96.8%	96.8%	89.9%	82.5%	30.7%
de 20 001 a 50 000	29.9%	100.0%	97.2%	91.6%	86.0%	43.9%
de 50 001 a 100 000	42.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	39.5%
de 100 001 a 500 000	59.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	54.5%
mais de 500 000	75.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total	36.8%	98.1%	95.8%	90.5%	86.2%	33.8%

Segundo o documento analítico do IBGE,

> Os sistemas municipais de ensino abrangem muito mais do que apenas a rede de escolas mantidas pelo governo municipal, mas igualmente os organismos e as ações de articulação entre os atores social e político, bem como os atores das escolas estadual e particular existentes na comunidade. Do ponto de vista institucional, a organização de um sistema municipal de ensino deve estar disposta em lei e sua formulação implica uma atitude prática de autonomia e responsabilização dos sujeitos locais (executivo, legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação, sindicato e associação de docentes, escolas públicas, escolas privadas, pais, alunos e cidadãos da localidade). A institucionalização de sistemas municipais de ensino não deixa de ser, em certa medida, a afirmação de projetos políticos, de diferenciação e inovação em relação a governos anteriores, bem como forma de se libertar de normas de outras instâncias, do atendimento a recomendações do Conselho Estadual de Educação, por vezes avaliadas como muito exigentes e rígidas. Todavia, sua implantação impõe uma estrutura mais permanente, longe de se constituir em ação passageira deste ou daquele governante, como tantas vezes se pode assistir no campo das políticas públicas.

O sentido do dado sobre a existência ou não de sistema municipal próprio de educação é pouco claro, porque 85% dos municípios mineiros têm rede de escolas próprias, e a quase totalidade têm legislação como lei orgânica, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual de investimentos, que são requeridos por lei. Por outra parte, só 33% dos municípios possuem portarias emitidas pelo órgão gestor da educação, mostrando pouca atividade legislativa a nesta área. Tanto quanto os dados permitem ver, este não ter um sistema proprio de gestão está associado a um desempeho ligeiramente inferior na avaliação (Quadro 14).

Quadro 14 – Desempenho por sistema próprio e legislação

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 por sistema próprio de ensino e legislação					
		Desempenho na Prova Brasil Português 2007			
	% que tem	Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007	Valores previstos / renda	diferença	variação 2005-7 municipal
Sistema municipal de ensino próprio - existência	36.8%	172.56	173.03	-1.22	-3.17
Lei orgânica municipal (tem)	98.1%	174.05	173.50	-0.10	-3.92
Lei do orçamento anual (LOA)	95.8%	174.24	173.50	0.13	-3.86
Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)	90.5%	173.88	173.57	-0.33	-4.19
Plano Plurianual de investimentos (PPA)	86.2%	174.20	173.57	0.02	-4.11
Portaria do órgão gestor da educação	33.8%	173.31	173.49	-0.78	-4.23

Conselhos Municipais de educação

Desde o final da década de 90, os municípios brasileiros têm sido estimulados a estabelecer conselhos municipais envolvendo atores significativos da comunidade, dentro da idéia bastante generalizada de que a educação se desenvolve melhor quando as escolas e redes têm o apoio ativo, a participação e as pressões da sociedade.[3] O Quadro 15 mostra que cerca de 77% por cento dos municípios têm estes conselhos, um pouco menos nos municípios menores, e em todos os casos nos maiores, sendo que o dos municípios maiores são mais antigos. Eles tendem a ser paritários, têm funções deliverativas, normativas, consultivas, e se reunem quase todos os casos pelo menos uma vez por mês. O Quadro 16 mostra que os municípios que têm estes conselhos instituidos e ativos mostram um desempenho escolar superior ao dos que não o têm, sugerindo que eles podem estar indicando de fato uma maior mobilizaçao da sociedade pela educação, embora as diferenças não sejam muito expressivas.

[3] Teixeira, Lucia Helena G. 2004. "Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e Democratizaçao do Ensino." *Cadernos de Pesquisa* 34:691-708.

Quadro 15 – Características do Conselho Municipal de Educação

Conselho Municipal de Educação								
	Existe	reuniu nos últimos 12 meses	Ano de criação	Normativo	Fiscaliz ador	Consultivo	Conselho paritário	deliberativo
ate 5 000	69.0%	83.2%	1,999.3	52.7%	76.6%	77.2%	90.4%	79.6%
de 5 001 a 10 000	75.3%	84.7%	1,999.4	51.3%	74.6%	81.5%	88.4%	76.2%
de 10 001 a 20 000	79.4%	82.7%	1,998.7	57.3%	74.0%	84.7%	86.7%	77.3%
de 20 001 a 50 000	84.1%	87.8%	1,998.8	53.3%	76.7%	88.9%	85.6%	86.7%
de 50 001 a 100 000	89.5%	88.2%	1,998.9	52.9%	55.9%	94.1%	85.3%	76.5%
de 100 001 a 500 000	100.0%	90.9%	1,997.9	77.3%	68.2%	95.5%	77.3%	90.9%
mais de 500 000	100.0%	100.0%	1,990.5	100.0%	50.0%	100.0%	50.0%	100.0%
Total	76.9%	84.8%	1,999.0	54.6%	73.9%	83.4%	87.3%	79.4%

Quadro 16 - Conselho Municipal de Educação e desempenho Articulação interinstitucional

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 e Conselho Municipal de Educação					
	% que tem	Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007	Valores previstos / renda	diferença	variação 2005-7 municipal
Conselho municipal de educação - existência	76.9%	174.24	173.73	-0.10	-3.66
Ano de criação (média)	1999.0	1999.4	1999.2		
O conselho é paritário	87.3%	173.08	173.47	-0.99	-4.33
Consultivo	83.4%	175.03	174.05	0.39	-3.62
Deliberativo	79.4%	174.14	173.81	-0.31	-3.51
Normativo	54.6%	173.65	173.86	-0.79	-3.68
Fiscalizador	73.9%	173.51	173.59	-0.67	-3.71
O conselho realizou reunião nos últimos meses	84.8%	174.73	173.84	0.33	-3.42
Fundo municipal de educação- existência	48.7%	171.70	173.22	-2.06	-2.06

Somente uma parcela dos municípios mantém algum tipo de articulação formal com outras esferas de governo ou com o setor privado na área de educação, e a presença ou ausência desta articulação está claramente relacionada com o tamanho dos municípios – quanto menor, menos articulado, embora se possa pensar que são justamente os municípios menores, com menos recursos, que deveriam buscar mais as articulações e vínculos externos (Quadro 17). Cabe pensar em que medida as políticas estadual e federal estariam oferecendo oportunidades adequadas para que todos os municípios tenham oportunidade de participar desses convênios.

Quadro 17 - Articulação interinstitucional por tamanho dos municípios

Articulação Interinstitucional					
tamanho dos municípios	Consórcio público intermunicipal	Consórcio Público com o Estado	Consórcio Público com o governo federal	Convenio de parceria com o setor privado	Apoio do setor privado ou de comunidades
ate 5 000	5.8%	12.8%	9.1%	4.1%	4.1%
de 5 001 a 10 000	6.4%	17.5%	14.3%	10.0%	10.0%
de 10 001 a 20 000	8.5%	18.0%	16.9%	16.4%	16.4%
de 20 001 a 50 000	11.2%	15.0%	12.1%	23.4%	23.4%
de 50 001 a 100 000	7.9%	21.1%	18.4%	31.6%	31.6%
de 100 001 a 500 000	4.5%	40.9%	40.9%	50.0%	50.0%
mais de 500 000		50.0%	50.0%	75.0%	75.0%
Total	7.3%	16.9%	14.2%	13.7%	13.7%

Os dados indicam que os municípios que participam de acordos institucionais têm desempenho superior, na média, em relação aos que não participam, sendo essa relação mais clara no caso dos que participam de consórcios intermunicipais. A exceção são os convênios com o setor privado, que estão associados a um desempenho relativamente pior.

Quadro 18 – Desempenho e apoio interinstitucional

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 e articulação interinstitucional					
	% que tem	Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007	Valores previstos / renda	diferença	variação 2005-7 municipal
Consórcio público intermunicipal	7.3%	178.23	173.63	3.41	1.84
Consórcio público com o Estado	26.9%	174.09	174.30	-0.62	-2.95
Consórcio público com o Governo Federal	24.2%	174.36	173.92	-0.05	-0.05
Convênio de parceria com o setor privado	13.7%	173.92	176.05	-2.52	-6.09
Apoio do setor privado ou de comunidades	9.6%	175.64	175.10	-0.12	-4.43

Projetos e programas

O Quadro 19 mostra que a maioria dos municípios, e sobretudo os maiores, têm projetos e programas de ação na área de educação fundamental, e que todos têm constituídos conselhos de controle e acompanhamento do FUNDEF (hoje FUNDEB), assim como conselhos escolares e de transporte escolar. Quanto maior o município, mais ele tende a ter conselhos escolares, e menos tende a ter conselhos de transporte escolar, que existem em quase metade dos municípios menores. Somente 7% dos municípios têm programas de concessão de

incentivos fiscais para entidades educacionais, e isto ocorre predominantemente nos municípios maiores.

Quadro 19 – Projetos e programas e ações em educação

Projetos e programas em educação						
tamanho dos municípios	Tem projetos, programas e ações da educação fundamental	Concessão de incentivos fiscais para entidades educacionais	Conselho de controle e acompanhamento do FUNDEF	Tem Conselhos Escolares	Conselho de Almentação Escolar	Conselho de Transporte Escolar
ate 5 000	67.4%	4.1%	91.7%	66.9%	99.6%	47.5%
de 5 001 a 10 000	75.3%	4.4%	92.4%	69.7%	97.6%	45.8%
de 10 001 a 20 000	77.8%	6.9%	93.7%	73.0%	97.4%	47.6%
de 20 001 a 50 000	84.1%	15.0%	95.3%	82.2%	97.2%	49.5%
de 50 001 a 100 000	81.6%	5.3%	97.4%	81.6%	100.0%	36.8%
de 100 001 a 500 000	95.5%	27.3%	100.0%	95.5%	100.0%	31.8%
mais de 500 000	100.0%	25.0%	75.0%	100.0%	100.0%	25.0%
Total	75.6%	6.9%	93.2%	72.6%	98.2%	46.3%

O Quadro 20 indica que as únicas iniciativas associadas a diferenças em desempenho são a existência de programas de concessão de incentivos fiscais para atividades educacionais e a existência de Conselho de Transporte Escolar. No primeiro caso, trata-se de um número pequeno de municípios, sobretudo de porte médio e grande, e haveria que examinar até que ponto esta política é uma tentativa de compensar a má qualidade do sistema público, ou se trata de uma política que vem tendo efeitos negativos. No segundo caso, o transporte escolar é uma prioridade sobretudo em municípios pequenos e com grandes áreas rurais, o que pode estar associado a baixo desempenho de uma maneira geral.

Quadro 20 - Desempenho por projetos e programas

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 por projetos e programas					
		Desempenho na Prova Brasil Português 2007			
	% que tem	Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007	Valores previstos / renda	diferença	variação 2005-7 municipal
Projetos, programas e ações da educação municipal	75.6%	173.76	173.65	-0.51	-4.25
Concessão de incentivos fiscais para entidades educacionais	6.9%	175.23	174.65	0.48	-6.48
Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEF	93.2%	174.39	173.55	0.23	-3.80
Conselhos escolares	72.6%	173.94	173.80	-0.39	-4.58
Conselho de Alimentação Escolar	98.2%	174.35	173.50	0.25	-3.81
Conselho do Transporte Escolar	46.3%	173.08	173.62	-1.08	-5.08

O que os dados mostram, até aqui, é que os municípios têm se dedicado a um trabalho relativamente intenso de criação de instrumentos legais relacionados à

área de educação, mas não existe evidência de que estes instrumentos têm impacto no que mais importa, que é o desempenho escolar dos estudantes.

Ações municipais

Com os instrumentos disponíveis, ou mesmo sem eles, os municípios declaram desenvolver uma série de ações na área da educação, também pesquisadas pelo IBGE. Quadro 21 mostra a distribuição dos principais tipos de ação pesquisados pelo IBGE conforme o tamanho dos municípios.

Quadro 21 – Ações municipais

Ações Municipais em Educação, por tamanho de municípios								
	Tamanho dos municípios							
	ate 5 000	**de 5 001 a 10 000**	**de 10 001 a 20 000**	**de 20 001 a 50 000**	**de 50 001 a 100 000**	**de 100 001 a 500 000**	**mais de 500 000**	**Total**
Investimento em organização administrativa	24.8%	26.7%	23.8%	26.2%	31.6%	18.2%	25.0%	25.4%
Autonomia financeira da escola	6.6%	4.4%	5.8%	7.5%	5.3%	31.8%	50.0%	6.7%
Participação da comunidade na gestão da escola	50.4%	44.6%	41.3%	41.1%	34.2%	54.5%	100.0%	45.1%
Campanha e/ou programa para matricular as crianças na escola	50.4%	57.0%	54.0%	51.4%	23.7%	40.9%	50.0%	51.8%
Diminuição da evasão escolar	52.9%	59.4%	50.8%	59.8%	39.5%	27.3%	25.0%	53.8%
Regulamentação e valorização da carreira do magistério	36.8%	33.5%	43.4%	45.8%	47.4%	40.9%	25.0%	38.9%
Capacitação de professores	69.0%	75.3%	74.1%	84.1%	100.0%	77.3%	100.0%	75.6%
Contratação de professores	6.6%	4.4%	5.8%	7.5%	5.3%	31.8%	50.0%	6.7%
Melhorias ou implementação de programas de assistência escolar	47.9%	44.2%	38.6%	33.6%	34.2%	40.9%	50.0%	42.2%
Melhoria do transporte dos alunos	61.6%	55.4%	56.6%	58.9%	55.3%	36.4%		57.1%
Ampliação do atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais	18.2%	16.7%	15.9%	19.6%	39.5%	45.5%	25.0%	19.1%
Desenvolvimento de projetos voltados para a educação de jovens e adultos	17.8%	19.1%	23.8%	20.6%	34.2%	31.8%	25.0%	21.0%
Desenvolvimento de projetos voltados para a educação no campo, indígena e ambiental	5.0%	7.2%	6.9%	7.5%		13.6%		6.3%
Instituição de cursos de educação profissional	1.7%	4.0%	4.2%	5.6%	2.6%	9.1%		3.6%
Projetos voltados para promoção de uma educação que contribua para a redução da discriminação racial, por gênero e por orientação sexual	3.3%	3.6%	5.8%	4.7%	7.9%	9.1%	25.0%	4.6%

A ação principal, em todas as faixas, é na capacitação de professores. Nota-se, sobretudo nos municipios menores, um esforço para matricular crianças e diminuir a evasão escolar. Os municípios maiores tendem a ter mais programas de autonomoia financeira para as escolas, o que quase não ocorre nos menores. Cerca de um quarto, sem diferenças claras por tamanho, fazem investimentos em reorganizaçao administativa e cerca de metade têm programas de envolvimento

da comunidade na gestão das escolas. Um quinto dos munípios têm programas de educação de jovens e adultos, e muito poucos têm programas de desenvolvimento no campo, indígena, profissional, e projetos voltados para a redução da discriminação social.

Quadro 22 – Desempenho por tipo de ação municipal

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 por tipos de ação					
	% que tem	**Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007**	**Valores previstos / renda**	**diferença**	**variação 2005-7 municipal**
Investimento em organização administrativa	25.4%	174.51	173.56	0.31	-3.47
Autonomia financeira da escola	6.7%	177.04	174.97	1.94	-2.77
Participação da comunidade na gestão da escola	45.1%	172.99	173.39	-0.92	-3.93
Campanha e/ou programa para matricular as crianças na escola	51.8%	173.35	173.28	-0.54	-4.27
Diminuição da evasão escolar	53.8%	173.52	172.91	0.05	-4.26
Regulamentação e valorização da carreira do magistério	38.9%	174.86	173.89	0.44	-4.62
Capacitação de professores	75.6%	173.78	173.52	-0.38	-3.62
Contratação de professores	33.5%	172.32	172.61	-1.14	-4.74
Melhorias ou implementação de programas de assistência escolar	42.2%	175.55	173.76	1.23	-3.21
Melhoria do transporte dos alunos	57.1%	174.40	173.19	0.60	-3.46
Ampliação do atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais	19.1%	176.01	174.32	1.20	-3.99
Desenvolvimento de projetos voltados para a educação de jovens e adultos	21.0%	174.11	173.67	-0.07	-4.15
Desenvolvimento de projetos voltados para a educação no campo, indígena e ambiental	6.3%	168.33	172.38	-4.53	-7.00
Instituição de cursos de educação profissional	3.6%	170.37	173.89	-4.47	-9.77
Desenvolvimento de projetos voltados para promoção de uma educação que contribua para a redução da discriminação racial, por gênero e por orientação sexual	4.6%	176.70	175.52	-0.05	-6.90
Outras ações	1.4%	186.45	174.98	11.60	3.75

Os programas de capacitação de professores não mostram nenhum efeito. A maior indicação de melhoria de desempenho se dá nos municípios que investem na autonomia das escolas, e os resultados mais negativos são dos municipios que investem em programas de educação profissional ou de promoção de minorias. O sentido destas relações necessita ser esclarecido de forma independente. É possivel que a autonomia financeira esteja tendo um impacto positivo, e que a educação profissional e voltada a direitos humanos seja de má qualidade, mas é possível também que estes últimos programas estejam voltados a populações com maiores dificuldades.

Direitos humanos

Nos últimos anos tem havido um grande esforço, estimulado sobretudo pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, de introduzir o tema dos direitos humanos nos currículos escolares e na formação de professores. O Quadro 23 mostra que, em Minas Gerais, 67.5% dos municípios já incluem estes temas em seus currículos ou nos Planos Municipais de Educação, presentes em 90.3%. Estes temas entram também em cerca de um quarto a um terço dos programas de formação de professores, sobretudo nos maiores. Tem havido também um esforço para incluir alunos com deficiência nas escolas públicas, mas menos da metade dos municípios de menos de 50 mil habitantes têm escolas aptas para isto.

Quadro 23 – Atividades em direitos humanos

tamanho	Municípos com Plano Municipal de Educação	Direitos no PME no ou currículo	áreas de formação de professores				Escola apta para alunos com deficiência na rede municipal
			Em direitos humanos	Na temática de gênero	Na temática de raça e etnia	Em orientaçã o sexual	
ate 5 000	86.8%	66.1%	24.8%	19.0%	14.0%	20.7%	36.4%
de 5 001 a 10 000	90.4%	65.6%	27.9%	28.3%	21.5%	24.7%	43.4%
de 10 001 a 20 000	92.1%	66.1%	28.0%	29.6%	27.5%	25.9%	43.4%
de 20 001 a 50 000	95.3%	67.7%	38.3%	34.6%	41.1%	37.4%	52.3%
de 50 001 a 100 000	94.7%	77.8%	34.2%	42.1%	44.7%	57.9%	86.8%
de 100 001 a 500 000	86.4%	94.7%	45.5%	54.5%	59.1%	68.2%	100.0%
mais de 500 000	50.0%	100.0%	75.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total	90.3%	67.5%	29.3%	28.4%	25.6%	28.4%	46.2%

Como estes programas não estão relacionados diretamente à educação em língua portuguesa, eles precisariam ser avaliados em função de indicadores relativos a seus objetivos, que não estão disponíveis. De fato, não existe praticamente nenhuma diferença, no desempenho em português, entre possuir ou não estes programas e o desempenho escolar, exceto em relação aos municípios que introduzem a temática de gênero na formação dos professores, que têm um desempenho ligeiramente superior ao esperado, mas não mostram melhoras entre 2005 e 2007 (Quadro 24).

Quadro 24 - Desempenho e programas de direitos humanos

Desempenho na Prova Brasil 4a Serie 2008 por projetos e programas Desempenho na Prova Brasil Português 2007					
	% que tem	**Prova Brasil portugues municipal 4a serie 2007**	**Valores previstos / renda**	**diferença**	**variação 2005-7 municipal**
Plano Municipal de educação - existência	90.3%	174.39	173.52	0.25	-3.63
O plano incorpora educação em direitos humanos no currículo da rede municipal	42.1%	173.89	173.11	0.03	-4.14
Capacitação Em direitos humanos	29.3%	174.70	174.01	-0.02	-5.11
Na temática de gênero	28.4%	177.68	174.61	2.51	-2.89
Na temática raça/etnia	25.6%	174.66	174.28	-0.22	-4.36
Em orientação sexual	28.4%	175.11	174.40	-0.02	-3.19
Não existe capacitação nas áreas citadas	50.6%	173.06	172.77	-0.31	-3.42
Escola apta a receber pessoas com deficiência na rede municipal - existência	46.2%	176.13	174.39	1.36	-4.15

Explorações adicionais sobre o desempenho municipal

Nessa seção serão analisados alguns fatores cujo efeito aparece de forma menos abstrata, quando se considera esse efeito dentro do quadro dos níveis de desempenho relativo. Isto é, será feita uma análise que compara o impacto de cada um desses fatores no conjunto de municípios que tiveram melhor desempenho relativo, ou nos quais os resultados escolares ficaram acima do que se poderia esperar pelas suas condições econômicas.

O custo aluno

Apesar da variável custo por aluno não ter apresentado correlações significativas com o desempenho dos municípios e apesar de o efeito dos investimentos economicos ser objeto de grandes debates, verificou-se uma relação positiva e significativa entre custo e desempenho, conforme o Quadro 25.

Quadro 25 - Custo aluno e desempenho relativo

Custo por aluno segundo o desempenho relativo		
Desempenho relativo do município	Custo por aluno 2007	Custo por aluno 2004
Acima	R$ 2852,79	R$ 2247,57
Igual	R$ 2459,17	R$ 1921,82
Abaixo	R$ 2029,68	R$ 1506,47

Segundo esses dados, tanto em 2004 quanto em 2007, os municípios cujas redes municipais têm desempenho acima do que seria esperado (em relação à sua renda per capita) gastaram significativamente mais com cada aluno matriculado do que fizeram os municípios que tiveram desempenho abaixo do esperado. Assim, cada aluno custou R$2.853,79, em 2007, para municípios com resultados escolares superiores ao que se esperaria por sua situação econômica. Essa cifra é de apenas R$2.029,68 para os municípios na posição inversa. O dado indica a necessidade de maior atenção com a análise dos impactos dos fatores econômicos, principalmente porque, nesse caso, a relação entre desempenho e custo do aluno não é linear. O investimento no aluno parece funcionar efetivamente em circunstâncias específicas e seus efeitos positivos parecem depender de uma conjunção de fatores existente em cada município.

O efeito dos partidos na Prefeitura

Classificando as coalizões partidárias em quatro tipos, num quadro em que PT e PSDB seriam os pontos principais de articulação, não encontramos nenhuma relação clara entre o desempenho relativo do município e o domínio de alguma dessas coalizões (Quadro 26). As coalizões em torno do PSDB estão representadas entre os municípios com desempenho igual ou acima da média esperada pode indicar que os municípios alinhados ao governo estadual tenham algum tipo de benefício advindo desta aproximação. No entanto, os dados não permitem verificar esta essa hipótese. Aparentemente, não há muita diferença entre os partidos quanto à concepção e condução das políticas educacionais. Essa impressão se reforça porque nem mesmo a continuidade de um determinado partido no poder parece ter maior impacto sobre o nível de desempenho dos municípios.

Quadro 26 Filiação partidária dos prefeitos e desempenho

Filiação política dos prefeitos e dessempenho					
	Desempenho relativo do				Total de
	Acima	Igual	Abaixo	Total	prefeitura
PSDB, PFL e todas as coalizões com PSDB e PFL	30.8%	38.2%	31.0%	100.0%	390
PT e coalizões com PT	25.0%	46.9%	28.1%	100.0%	128
Todas as coalizões em que estiver tanto o PT quanto o PSDB e/ou PFL	28.6%	47.6%	23.8%	100.0%	105
PMDB / PPS / PL / PSD/ PTB / PSC / PDT / PPB e todos os demais ou sem coalizões com PT ou PSDB/PFL	28.3%	43.4%	28.8%	100.0%	226
PSDB, PFL e todas as coalizões com PSDB e PFL	30.8%	38.2%	31.0%	100.0%	

O desempenho da rede estadual

Existem diversas razões pelas quais se poderia considerar que a presença de outras redes escolares com bom nível de qualidade crie algo que poderia ser chamado de efeito emulação: um bom conjunto de escolas estaduais ou particulares poderia, por exemplo, formar melhores professores disponíveis para a rede municipal. Ou ainda, a competição pelos bons alunos e bons professores, recursos essenciais para uma boa escola, poderia funcionar como um ciclo virtuoso que elevasse a qualidade de todo o sistema.

Qualquer que seja a razão há um conjunto de informações que parecem indicar que a presença de uma rede estadual com níveis mais altos de resultados nas provas de leitura está associada aos municípios com melhor desempenho relativo. Isto é, municípios com desempenho relativo acima do esperado têm um conjunto de escolas da rede estadual que, obtiveram médias mais expressivamente acima daquelas obtidas na rede municipal.

Quadro 27 - diferenças entre redes segundo o desempenho relativo soa municípios

Diferenças entre redes segundo o desempenho relativo	
Desempenho relativo do município	Rede Estadual – Rede Municipal no 5º ano (média da diferença)
Acima	126,123
Igual	103,866
Abaixo	23,222

O fato de que a rede estadual seja, em média, bastante superior ao desempenho da rede municipal (nos dois casos, no PROEB 2008 de Língua Portuguesa) naqueles municípios em que o desempenho escolar relativo é melhor que o esperado pode indicar a existência de algum tipo de associação que parece favorecer o aprendizado na rede municipal. Seria um possível fator de melhoria da qualidade no sistema escolar local. Essa idéia se reforça com o fato de que nos municípios que têm desempenho relativo abaixo da expectativa, a rede estadual apresentou um resultado médio ligeiramente inferior ao da rede municipal considerando-se a prova de linguagem no IDEB 2005.

Conselho Municipal de Educação

Sendo esse conselho uma das inovações vinculadas à idéia de maior participação dos cidadãos na gestão das questões sociais, seria de se esperar que sua presença nos municípios pudesse significar melhores desempenhos na área de educação[4]. A expectativa foi confirmada no quadro geral dos municípios mineiros quando se usa o resultado da Prova Brasil de Português. No entanto, usando os dados da avaliação do SIMAVE, a presença do CME parece ser pouco ou nada relevante, inclusive havendo indicações de que poderia ter efeitos negativos (Quadro 28)

Quadro 28 - Desempenho no PROEB e existência de Conselho Municipal de Educação

Desempenho no PROEB segundo a presença do CME em Municípios com alto desempenho relativo	
Conselho municipal de educação - existência	PROEB 2008 - Língua Portuguesa - Rede Municipal - 5º ano EF
Não	186.2
Sim	184.7

Tal efeito negativo parece ser maior ainda quando o conselho municipal tem papel deliberativo e aparece mais marcadamente nos resultados da prova de língua portuguesa no nono ano do ensino fundamental.

[4] Existe grande literatura disponível sobre essa questão, destacando-se o trabalho de C. R. Jamil Cury: "Conselhos de educação: fundamentos e funções" *in Revista Brasileira de Política e Administração da Educação –RBPAE*, v.22 – n.1 – p. 1-184 – jan./jul. 2006. (pg. 41 a 67). Neste, como em outros trabalhos sobre o tema, enfatiza-se a conexão entre cidadania e participação e melhoria da qualidade da educação.

Quadro 29 - Resultados do PROEB segundo o caráter deliberativo do CME

Resultados PROEB (Português 9º ano- Rede Municipal) segundo o caráter deliberativo do CME		
Desempenho relativo do município	CME Deliberativo	CME Não Deliberativo
Acima	237.7	248.7
Igual	240.4	245.7
Abaixo	252.7	253.3

Os resultados são irregulares e até divergentes em relação aos anteriores, referentes ao desempenho relativo na Prova Brasil. Nos municípios com desempenho relativo melhor, a média obtida na prova de língua portuguesa foi de 185,55 onde o CME não tem poder deliberativo e de 184,50 onde ele funciona com esse poder. Mesmo de forma problemática, as diferenças expressivas encontradas nos resultados do exame de língua portuguesa feito pelo SIMAVE, particularmente entre os alunos do 9º ano do ensino fundamental, e todo o debate sobre os efeitos das políticas que abrem canais de participação popular, indicam a necessidade de pesquisas mais aprofundadas sobre o tema. Mais importante ainda se for considerado que 45% dos municípios do estado têm algum programa para incentivar a participação da comunidade na gestão escolar.

Fundo Municipal de Educação

Nem os municípios que têm um desempenho relativo superior ao esperado nem aqueles em situação oposta apresentam associação positiva com a existência de um Fundo municipal para a Educação. Nos dois casos, as médias obtidas nos municípios são mais baixas quando eles recebem recursos do fundo. Obviamente, tal resultado se repete no conjunto dos municípios (Quadro 30).

Quadro 30 - Desempenho dos municípios segundo recebimento do FME

Desempenho nas redes municipais segundo recebimento do FME		
Recebe recursos do FME	PROEB 2008 - Língua Portuguesa - Rede Municipal - 9º ano EF	PROEB 2008 - Língua Portuguesa - Rede Municipal - 5º ano EF
Sim	246.9	197.8
Não	242.2	194.9

Isto indicaria que tal fator não tem impacto como diferenciador do desempenho dos municípios. No entanto, quando se usa o IDEB (apenas o índice sintético referente à rede municipal) como medida de desempenho, a existência do Fundo municipal para educação associa-se a melhores indicadores, tanto para os municípios acima como abaixo do desempenho esperado.

Quadro 31 IDEB e presença do FME

IDEB em municípios com pior desempenho relativo e a presença do FME		
Municípios	**COM FME**	**SEM FME**
Rede Municipal 2007	4.4	4.3
Rede Municipal 2005	4.0	3.9

Como mostram os dados, a variação do IDEB é bastante positiva, tanto em 2005 quanto em 2007, quando os municípios recebem verbas do FME. Obviamente, a direção da causalidade é problemática e a questão merece estudos mais aprofundados, mais ainda porque esse seria mais um dos efeitos de variáveis econômicas cujos resultados não são lineares.

As parcerias e os apoios

A relação negativa que se encontrou entre a existência de relações entre parcerias com o setor privado e apoio merece uma análise mais profunda. A presença mais forte desses convênios entre os municípios com pior desempenho relativo (convênios presentes em 49 dos 248 municípios nesta situação contra apenas 25 em 247 no caso de melhor desempenho) indica a possibilidade de que a celebração dos mesmos possa ser uma tentativa de solução para as dificuldades com o aprendizado nas escolas. Ainda assim, seria interessante investigar a presença de outros parceiros privados e seus efeitos sobre a escola pública, em especial para aquelas escolas que atingem mais de perto os alunos que já estão na faixa de idade constituída de jovens e que são objeto de programa específico da SEE-MG.

Esse tipo de investigação é particularmente relevante considerando-se o caráter ambíguo que se encontra no registro das situações municipais que contam com o apoio do setor privado ou de outros agentes comunitários. Eles

são diferenciados da categoria convênios e é exígua a presença de tais apoios, sendo que seus efeitos parecem ser quase nulos, no que diz respeito ao desempenho escolar. Torna-se relevante verificar que tipo de apoios cada prefeitura é capaz de mobilizar e quais os efeitos específicos dos mesmos.

Outro complicador aparece quando se considera um critério alternativo para a medida do desempenho, qual seja o IDEB da rede municipal. Dessa perspectiva, a situação torna-se bastante diferente, pois o indicador melhora com a presença de convênios ou de outras formas de apoio do setor privado ou de agentes comunitários.

Quadro 32 – IDEB rede municipal conforme presença de parcerias e acordos

IDEB Rede Municipal segundo presença de Parcerias e Apoios			
	Com Apoios	Sem parcerias	Sem apoios
Rede Municipal 2005	3.4	3.3	2.9
Rede Municipal 2007	4.0	4.0	3.6

Pelos dados apresentados, poder-se-ia inferir algum efeito positivo nessas parcerias e apoios. Mas sendo o IDEB um indicador sintético, como já mencionado, a leitura desses resultados é complexa e indica necessidade de avaliação mais aprofundada tanto do uso desse índice quanto dos resultados aqui apresentados.

Conclusões

O objetivo deste estudo era examinar em que medida o desempenho escolar dos estudantes nas escolas públicas em Minas Gerais está condicionado por fatores relacionados às características dos municípios em que residem. Assumindo um caráter exploratório, principalmente por ser inovador, o estudo tratou de caracterizar essa realidade complexa que são os municípios mineiros em sua relação com as políticas educacionais e, a partir daí, apontar alguns possíveis fatores do desempenho escolar.

Para caracterizar os municípios com bom desempenho escolar foram utilizados indicadores provenientes do SIMAVE, principalmente os resultados da

prova de língua portuguesa. Foi criada a medida de desempenho relativo que permitiu definir três grupos de municípios segundo o nível de resultados escolares verificados nas redes escolares locais em relação ao que seria esperado pelo padrão de renda per capita. Com essa nova medida foi possível distinguir o impacto de alguns fatores que não se desenhavam no quadro geral. De qualquer forma, uma análise das relações entre os diferentes sistemas de avaliação (SIMAVE e IDEB) e dos diferentes componentes de cada um deles, principalmente do IDEB, é necessária para melhor especificação dos padrões de desempenho e dos fatores que contribuem para os bons resultados.

Definida a medida de desempenho, foi possível desenhar um quadro dos resultados em cada uma das SREs no estado.

Com os dados do IBGE sobre os municípios, analisaram-se os tipos de gestão em cada município e seus poucos efeitos sobre o desempenho. Na verdade, apenas nos pouquíssimos casos em que a prefeitura assume controle direto sobre a área de educação houve diferença. Municípios maiores são mais propensos a ter secretaria de educação própria mas nos menores municípios encontramos a maior proporção de alunos matriculadas nas redes de ensino próprias.

A existência de Conselhos Municipais de Educação é bem comum no estado. Seus possíveis efeitos podem, no entanto, ser controversos. Os dados da prova Brasil indicariam uma ligeira superioridade na presença do CME. No entanto, resultados do SIMAVE tomam a direção oposta, principalmente no caso de que o CME seja efetivamente deliberativo, em que teríamos um efeito negativo. Outro dado relevante sobre tais conselhos é sua presença mais significativa nos municípios de maior porte.

Os convênios interinstitucionais entre instâncias da administração pública aparecem como fator que favorece o desempenho mas que é mais presente nos municípios maiores, o que poderia ser um ponto importante de atenção. Destaca-se também um efeito mais forte a participação em convênios intermunicipais, cuja natureza mereceria atenção especial.

Entre os programas desenvolvidos nas prefeituras destacou-se a concessão de incentivos fiscais para atividades educacionais que, apesar de ser desenvolvido em poucos municípios (6,9% do total) associa-se a um desempenho escolar ligeiramente superior. A presença de projetos e programas em educação não varia muito segundo o tamanho dos municípios mas alguns deles são bem mais presentes (Conselho de alimentação escolar; de controle do FUNDEF em mais de 90% deles) que outros (conselhos escolares, com 72,6%). Projetos e programas para educação fundamental estão em 75,6% dos municípios.

Programas e ações da prefeitura para matricular crianças (51,8%) e reduzir a evasão escolar (53,8%) estão presentes em mais da metade dos municípios mineiros sendo que também existem programas de incentivo à participação da comunidade em 45,1% deles. Os investimentos em organização da ação administrativa são mais raros, em apenas 25,4% dos casos.

As atividades das prefeituras na área dos direitos humanos tendem a ser mais comuns nos municípios maiores, sendo particularmente acentuada a diferença no caso da formação de professores, presente em quase todos esses municípios grandes e muito reduzida nos menores. Os resultados das avaliações de desempenho não apresentaram variação significativa com a presença dessas atividades.

Existem indicações sobre alguns fatores cuja influência se torna mais visível se considera seu efeito no quadro de desempenho relativo nos municípios de pior desempenho: o custo por aluno; a presença de rede estadual com alto nível de desempenho; fundo municipal de educação; e parcerias e apoios do setor privado. São resultados problemáticos, porque aparecem em alguns indicadores e não em outros, e as diferenças encontradas geralmente são pequenas. Por isso mesmo, esses resultados indicam a necessidade de estudos mais sistemáticos sobre as medidas de avaliação e a relação entre elas assim como de estudos sobre o significado dos fatores analisados e das relações de causalidade que se possa estabelecer.